

Vergaderjaar 2011–2012

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 117

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 juni 2012

Inleiding

Graag informeer ik u mede namens de minister van Financiën over de stand van zaken en planning van een wetsvoorstel tot introductie van een Algemene Pensioeninstelling (API).

De vormgeving van de API heeft plaats in een tijd waarin zowel de inrichting van het Nederlandse pensioenstelsel als het (internationale) toezichtkader op financiële markten en instellingen ter discussie staan. In de brief van 3 september 2010 heb ik aangegeven dat de uiteindelijke vormgeving van de API onder meer nauw samenhangt met het wetsvoorstel versterking bestuur pensioenfondsen. Nu dit wetsvoorstel onlangs bij uw Kamer is ingediend, acht ik het zinvol u in deze brief mijn ideeën ten aanzien van de uitwerking van de API en de planning die ik daarbij in gedachten heb nader te schetsen.

Europese markt

Een API maakt het mogelijk om in Nederland buitenlandse en Nederlandse pensioenregelingen uit te voeren, zowel Defined Contribution (DC) regelingen als Defined Benefits (DB) regelingen. De API heeft tot doel werkgevers, werknemers en pensioenuitvoerders de mogelijkheid te geven te profiteren van de kansen die de Europese pensioenmarkt biedt door grensoverschrijdende uitvoering van verschillende typen pensioenregelingen vanuit Nederland daadwerkelijk mogelijk te maken. De internationaliserende pensioenmarkt biedt Nederland «pensioenkampioen» enkele bedreigingen en veel kansen. De API zal vooral tegemoet kunnen komen aan de groeiende behoefte bij multinationals om de uitvoering van pensioenregelingen uit diverse landen meer centraal aan te kunnen sturen. In een immer meer complexe omgeving met internationale boekhoudstandaarden, toenemende wet- en regelgeving en globalisering van de bedrijfseconomische omgeving, streven multinati-

onals naar professionele governance, grip en controle over kosten en aansprakelijkheden en schaalvoordelen (lagere kosten, betere toegang tot specifieke producten en diensten). Centraliseren door middel van «pooling» is één van de oplossingen.

Schaalvoordelen

Daarbij heeft de financiële crisis de financiering van pensioenregelingen onder druk gezet. Nog meer dan voorheen is duidelijk geworden dat ook kritisch gekeken moet worden naar de uitvoeringskosten. Voor zover werkgevers en werknemers daar thans nog niet (ten volle) van kunnen profiteren kan de API hen schaalvoordelen bieden die de uitvoeringskosten die ten laste komen van het pensioenresultaat kunnen drukken. Die schaalvoordelen kunnen zowel door multinationals worden behaald als door pensioenfondsen die louter binnenlandse pensioenregelingen uitvoeren.

Voor Nederlandse pensioenregelingen betekent de API dat bestaande pensioenfondsen meer mogelijkheden krijgen om samen te gaan. Daarmee worden niet alleen schaalvoordelen in de uitvoering behaald, maar worden ook de bestuurlijke lasten verminderd. Problemen die pensioenfondsen nu kunnen hebben met het bemensen van de verschillende organen van het pensioenfonds (oa bestuur, deelnemersraad, raad van toezicht) met het daarvoor vereiste niveau van kennis en deskundigheid zullen hierdoor aanzienlijk verminderen.

Voorgeschiedenis

Sinds de inwerkingtreding van de Europese richtlijn betreffende werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (Richtlijn 2003/41/EG) is het in Europa in principe mogelijk voor pensioenuitvoerders om met gebruikmaking van een verkregen vergunning uit het thuisland grensoverschrijdend pensioendiensten aan te bieden. Een van de doelstellingen van deze richtlijn is om marktwerking binnen de Europese pensioensector te bevorderen, opdat door concurrentie op de pensioenuitvoering de uitvoeringskosten zo laag mogelijk kunnen zijn. De richtlijn is per 1 februari 2006 geïmplementeerd in de Pensioen- en Spaarfondsenwet (Psw) en later in de Pensioenwet (PW). In het implementatievoorstel lag destijds de nadruk op het zorgvuldig inpassen van de nationaal georiënteerde pensioenfondsen en minder op de mogelijkheden voor grensoverschrijdende pensioenuitvoering. Nederland kent een kwalitatief hoogwaardige pensioensector. In de hoofdlijnennotitie die mijn ambtsvoorganger op 21 december 2007 naar de Tweede Kamer heeft gezonden (Kamerstukken II 2007–2008, 30 413, nr. 106) werd geconstateerd dat de bestaande pensioenfondsen de mogelijkheden die de Europese richtlijn biedt echter niet of nauwelijks kunnen benutten.

Dat is onder meer te verklaren door een aantal specifieke kenmerken van het Nederlands pensioenstelsel die wettelijk zijn vastgelegd.

- 1) Zo mag een Nederlands pensioenfonds alleen regelingen uitvoeren voor de eigen onderneming of sector waarvoor het pensioenfonds is opgericht (dat wordt de domeinafbakening genoemd). Een buitenlandse onderneming kan dus zijn regeling alleen bij een pensioenfonds in dezelfde sector onderbrengen.
- 2) Daarnaast vormt een pensioenfonds één financieel geheel. Dat betekent dat wanneer een andere (buitenlandse of binnenlandse) regeling bij het fonds worden ondergebracht, het vermogen van die regeling wordt samengevoegd met het al aanwezige vermogen. Deelnemers van de verschillende regelingen zijn dan onderling solidair en dragen dus elkaars financiële risico's, ook als het om werknemers van verschillende ondernemingen gaat en de regelingen qua inhoud

verschillen. Deze solidariteit geldt ook voor buitenlandse werknemers (en vice versa voor Nederlandse werknemers) als hun regeling bij een Nederlands fonds wordt ondergebracht.

- 3) Verder kennen Nederlandse pensioenfondsen specifieke bestuurseenheden. Deelname van werkgever, werknemers en (soms) gepensioneerden in het bestuur is verplicht. Een pensioenfonds wordt in Nederland bestuurd door de belanghebbende partijen. Werkgevers die een buitenlandse pensioenregeling onderbrengen in een Nederlands pensioenfonds krijgen dus te maken met een bestuur bestaande uit Nederlandse sociale partners.

De verplichte bestuursdeelname van sociale partners, de verplichte solidariteit tussen alle deelnemende regelingen en het zeer beperkte werkterrein van een pensioenfonds maken deze niet aantrekkelijk voor buitenlandse werkgevers en werknemers. Daarom besloot het kabinet in 2007 dat er een algemene pensioeninstelling (API) geïntroduceerd moest worden om deze bezwaren weg te nemen. De API moet niet alleen de buitenlandse pensioenregelingen kunnen bedienen maar moet ook Nederlandse regelingen kunnen uitvoeren. Het bereik van buiten- en binnenland is o.m. van belang voor multinationals die een oplossing zoeken voor hun werknemers in Nederland en in andere landen.

Bovengenoemde specifieke kenmerken die thans voor pensioenfondsen gelden maar bezwaarlijk worden gezien vanuit de behoefte aan grensoverschrijdende pensioenuitvoering zijn onlosmakelijk verbonden met de vormgeving van het Nederlands pensioenstelsel. Voor Nederlandse DB-regelingen is de betrokkenheid van belanghebbende partijen in het bestuur van wezenlijk belang. Deze partijen zijn verantwoordelijk voor de inzet van sturingsinstrumenten, die het ftk biedt voor tussentijdse beleidsbeslissingen voor deze regelingen, maar die niet volledig ex ante ingevuld kunnen worden. Dat geeft flexibiliteit om met schokken en gewijzigde omstandigheden om te kunnen gaan. De uitdaging van de API is er in gelegen om voor buitenlandse pensioenregelingen die andere of geen (tussentijdse) sturingsinstrumenten kennen een alternatieve betrokkenheid voor pensioendeelnemers en -gerechtigden te organiseren.

Om zo snel mogelijk aansluiting te vinden op de Europese markt is in 2007 besloten de API gefaseerd in te voeren en in een eerste fase door de introductie van de API op relatief eenvoudige en snelle wijze de opening te zoeken naar de internationale markt voor de uitvoering van DC-regelingen. De tweede fase behelst de invoering van het multi-ondernemingspensioenfonds (multi-opf) en de derde fase is de API die in deze brief wordt bedoeld.

Eerste fase: PPI

De fase bestond uit de introductie van de Premie Pensioeninstelling (PPI). Omdat de PPI geen financiële risico's mag dragen is de vormgeving van de PPI relatief eenvoudig. Het ftk is op DC-regelingen slechts heel beperkt van toepassing (in hoofdzaak alleen besluit ftk, artikel 11, leden 3 en 4). Deelname van belanghebbende partijen in het bestuur is dan ook niet nodig. Inmiddels zijn 8 PPI's daadwerkelijk actief en hebben enkele partijen nog een vergunningaanvraag in behandeling of overweging. De PPI is overigens lang niet voor alle multinationals geschikt, omdat een aantal ook DB-regelingen kent en een pensioenuitvoerder zoekt die wel zelf verzekeringstechnische, waaronder biometrische, risico's kan dragen.

Bij de PPI is geen sprake van een financieel geheel. De PPI is zodanig ingericht dat de verschillende vermogens die bij de PPI zijn ondergebracht onderling afgescheiden («geringfenced») kunnen worden. De andere

hiervoor genoemde knelpunten (bestuurseisen en domeinafbakening) spelen niet bij de PPI. De PPI kan geen DB-regelingen uitvoeren. Dat betekent ook dat het vraagstuk van de governance zoals hiervoor benoemd bij de PPI niet speelt. De governance is op eenzelfde wijze vormgegeven als bij verzekeraars van collectieve pensioenportefeuilles, waarbij geen sprake is van bestuursdeelname door sociale partners. De risicoverdeling is immers volledig ex-ante bij contract vastgelegd. De domeinafbakening speelt ook geen rol bij de PPI, omdat dit een specifieke afspraak is tussen pensioenfondsen en verzekeraars in het kader van de taakafbakening.

De tweede fase het multi-opf

Naast de PPI heeft het kabinet het multi-opf mogelijk gemaakt. Het multi-opf is specifiek gericht op het benutten van schaalvoordelen op de Nederlandse markt. De wijze waarop het multi-opf is vormgegeven, vermindert de belemmeringen zoals die in het begin zijn geschetst. In de eerste plaats maakt het multi-opf het mogelijk dat een pensioenfonds verschillende regelingen uitvoert die financieel strikt van elkaar gescheiden zijn. Het verbod op ringfencing voor pensioenfondsen is hiermee opgeheven. Ook geldt niet langer de eis dat het pensioenfonds alleen regelingen mag uitvoeren voor één onderneming. De domeinafbakening is aanzienlijk opgerekt. Als voorwaarde voor toetreding tot het multi-opf werd gesteld dat een onderneming reeds 5 jaar een eigen ondernemingspensioenfonds moest hebben. De eis van deelname van sociale partners in het bestuur bleef gehandhaafd.

Wat moet er nog gebeuren?

Wetsvoorstel Versterking bestuur pensioenfondsen

Hoewel dit wetsvoorstel geen onderdeel uitmaakt van de fasering van het API traject, zijn de voorstellen die hier worden gedaan van groot belang voor de vormgeving van de API. In het wetsvoorstel wordt naast het bestaande paritaire bestuursmodel een nieuw bestuursmodel voorgesteld, het onafhankelijk model. Bij het onafhankelijke bestuursmodel zijn sociale partners niet langer de bestuurders, maar professionele bestuurders. Wel krijgen sociale partners in het belanghebbendenorgaan ten aanzien van een aantal wezenlijke onderwerpen een goedkeuringsrecht. Op deze wijze behouden sociale partners wel zeggenschap over het beleggingsbeleid, de premiehoogte, indexatiebeleid en het mogelijk korten van aanspraken zonder dat zij het dagelijks bestuur van het fonds vormen. Dat betekent dat het mogelijk wordt dat een pensioenfonds niet langer door sociale partners bestuurd wordt, maar dat sociale partners ten aanzien van essentiële regelingspecifieke aspecten wel zeggenschap houden.

Als ik deze ontwikkelingen, de PPI, het multi-opf en de beoogde versterking van de governance bij pensioenfondsen, in ogeschouw neem, kom ik tot de conclusie dat in andere trajecten reeds wezenlijke elementen voor de vormgeving van een API die in binnen- en buitenland alle vormen van pensioenregelingen kan uitvoeren (de derde fase) zijn gerealiseerd. Deze elementen zijn:

- De mogelijkheid is geopend om een pensioenfonds op te richten dat specifiek kan worden ingericht voor het uitvoeren van in beginsel zowel buitenlandse als Nederlandse DB-regelingen. Een pensioenfonds kan voor meerdere ondernemingen pensioenregelingen uitvoeren en is niet langer gebonden aan één domein.
- Eveneens kan een pensioenfonds sindsdien verschillende regelingen uitvoeren zonder dat tussen de regelingen onderling solidariteit bestaat.

- Tot slot zal het – indien de beide Kamers der Staten-Generaal met het voorstel van wet tot versterking van het bestuur van pensioenfondsen kunnen instemmen – niet langer voorgeschreven zijn dat sociale partners in het bestuur van het pensioenfonds deelnemen. Een pensioenfonds kan kiezen voor een onafhankelijk bestuursmodel.

Voor een pensioenfonds dat voor meerdere ondernemingen pensioenregelingen kan uitvoeren met een onafhankelijk bestuur zal straks in hoge mate kunnen voldoen aan de eisen die in 2007 voor een API werden geformuleerd.

Het moge duidelijk zijn dat deze keuzemogelijkheid een Nederlands pensioenfonds voor buitenlandse ondernemingen een stuk aantrekkelijker maken. Voor Nederlandse regelingen geldt dat binnen zo'n fonds de zeggenschap van sociale partners gewaarborgd blijft door de bevoegdheden van het belanghebbende orgaan. De aanspraken van Nederlandse deelnemers worden hiermee adequaat gewaarborgd.

Dat wil niet zeggen dat we er wat betreft de realisatie van een API (fase 3) al helemaal zijn. Voor de bruikbaarheid van de API voor haar potentiële gebruikers dient nog een aantal onderwerpen nader geregeld te worden.

Governance

- Ten aanzien van het belanghebbende orgaan zoals voorgesteld in het wetsvoorstel versterking bestuur pensioenfondsen wordt voor Nederlandse regelingen bepaald dat per afgescheiden regeling een belanghebbende orgaan moet worden ingesteld.
- Voor buitenlandse regelingen zal de governance apart worden bekeken. De rol van sociale partners bij de pensioenuitvoering verschilt per lidstaat. In Nederland zijn sociale partners nauw bij de pensioenuitvoering betrokken, hetgeen in het onafhankelijke bestuursmodel tot uitdrukking komt in eisen aan medebestuur en zeggenschap vanuit een deelnemersraad. In de meerderheid van Europese lidstaten hebben sociale partners een andere betrokkenheid bij de pensioenuitvoering. Daarom zullen de eisen aan medebestuur en zeggenschap vanuit een deelnemersraad niet verplicht worden gesteld voor de uitvoering van buitenlandse pensioenregelingen. Onderzocht zal worden welke alternatieve eisen recht doen aan de betrokkenheid van sociale partners bij de pensioenuitvoering in het land van herkomst van een buitenlandse pensioenregeling.

Financieel toetsingskader (ftk)

- In overleg met DNB zal ik beoordelen of het ftk onverkort kan worden toegepast op buitenlandse DB-regelingen of dat aanpassing of aanvulling van het kader nodig is. De vormgeving van een DB-regeling kan per lidstaat verschillen, met name wat betreft de instrumenten waarmee een solide financiering van de pensioenverplichtingen wordt georganiseerd. De Pensioenwet vereist dat buffers worden aangehouden ter zekerheidsstelling van de nominale aanspraken. Veel buitenlandse DB-regelingen kennen een andere vorm van zekerheidsstelling, bijvoorbeeld in de vorm van een (al dan niet wettelijk verplichte) bijstortingsverplichting van de werkgever of deelname aan een garantiefonds. Wanneer zo'n regeling door een API zou worden uitgevoerd en het toezichtkader zou vereisen dat bovenop deze buitenlandse zekerheidsstellingen de buffervereisten op grond de PW zouden gelden, zou dat leiden tot een bovenmatige en kostbare stapeling van zekerheden die de API weinig aantrekkelijk maakt voor de uitvoering van deze buitenlandse regelingen. De gedachten die door de Europese pensioentoezichthouders zijn ontwikkeld ten behoeve van een advies aan de Europese Commissie voor een

herziening van de pensioenfondsenrichtlijn over het inbrengen van verschillende typen zekerheidsmechanismen in een «holistic balance sheet» voor pensioenfondsen kunnen bij de werkzaamheden van nut zijn. Voor alle duidelijkheid merk ik op dat voor Nederlandse pensioenregeling uiteraard het ftk zal blijven gelden.

Ringfencing

- Bovendien zal ik in overleg met DNB en AFM bezien op welke manier de maatregelen die strekken tot ringfencing en scheiding van pensioenvermogens – gericht op de bescherming van rechten van pensioendeelnemers en -gerechtigden – het beste kunnen worden vormgegeven. Hierbij zal aansluiting gezocht worden bij de regels die gelden voor vermogensscheiding bij een PPI.

Domein- en productafbakening

- Verder zal de domeinafbakening volledig geschrapt worden. Iedere onderneming (uit Nederland of buitenland) moet zich kunnen aansluiten bij een pensioenfonds dat fungeert als een API. De eis die nu geldt dat uitbreiding van het domein van een pensioenfonds alleen kan als er samengevoegd wordt met reeds 5 jaar bestaande pensioenfondsen komt daarmee te vervallen. Ik ben mij ervan bewust dat dit gevolgen heeft voor de afspraken over de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars. In de eerste plaats betekent het dat werkgevers die tot nu een verzekerde regeling hebben omdat zij onvoldoende geëquipeerd waren om een eigen pensioenfonds op te richten een alternatieve mogelijkheid krijgen. Zij kunnen zich in beginsel ook aansluiten bij een pensioenfonds dat als API fungeert. Dat geldt ook voor werkgevers die nu verplicht zijn aangesloten bij een bedrijfstakpensioenfonds. Wanneer zij voldoen aan de voorwaarden voor vrijstelling zijn zij niet alleen aangewezen op een verzekeraar of het oprichten van een eigen fonds, maar kunnen ook gebruik maken van een pensioenfonds dat als API fungeert. Diezelfde extra mogelijkheid krijgen werkgevers die uit een vrijwillig bpf willen stappen. Een gevolg daarvan kan zijn dat de kring van solidariteit van het bpf wordt versmald. Aan de andere kant ontstaat de mogelijkheid tot het behalen van schaalvoordelen. Ten overvloede wijs ik er op dat die mogelijkheid van uittreden nu ook al voorhanden is. Het Vrijstellingsbesluit wet Bpf 2000 wordt niet gewijzigd. De voorgestelde afschaffing van de domeinafbakening vergroot slechts die mogelijkheid door het introduceren van een alternatief voor bestaande uitvoeringsmogelijkheden. Overigens stel ik mij voor, dat verzekeraars evenals andere (markt)partijen ook zelf een API kunnen oprichten, net zoals sommige momenteel een PPI hebben opgericht.
- De productafbakening moet worden aangepast aan de productafbakening uit de IORP-richtlijn. Die ruimere omschrijving zal dan alleen voor buitenlandse regelingen toegepast worden, (voor zover niet beperkt door het sociaal- en arbeidsrecht uit het betrokken buitenland). Nederlandse regelingen hebben te maken met de striktere omschrijving uit de Pensioenwet.

Rechtsvorm

- Tot slot zal nog gekeken worden naar de rechtsvorm. De Pensioenwet stelt thans geen eisen aan de rechtsvorm van een pensioenfonds. In de praktijk heeft vrijwel ieder pensioenfonds de stichtingsvorm. PPI's dienen de rechtsvorm te hebben van de naamloze vennootschap (NV), de besloten vennootschap (BV), de stichting of de Europese naamloze vennootschap (SE). Een belangrijke reden om voor de PPI een

beperking van de keuzevrijheid te kiezen was om – in verband met de omvang van de vermogens die in pensioenuitvoerders worden ondergebracht – rechtsvormen uit te sluiten waarbij bestuurders hoofdelijk aansprakelijk zouden zijn voor de schulden van de rechtspersoon. Een andere reden was gelegen in de herkenbaarheid van de rechtsvormen over de grenzen. Onderzocht zal worden of deze redenen eveneens opgaan voor de API en of er andere argumenten zijn om de keuzevrijheid ten aanzien van de rechtsvorm te beperken. In dat onderzoek zal de vraag worden meegenomen in hoeverre de governance structuren en potentiële belangentegenstellingen die volgen uit bepaalde rechtsvormen voordelen of risico's meebrengen vanuit het perspectief van transparante, kwalitatief hoogstaande en veilige pensioenuitvoering en of er beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet om eventuele risico's te adresseren. Daarbij zal in het oog worden gehouden dat een beperking van de keuze in rechtsvormen de API minder aantrekkelijk kan maken voor internationaal geïnteresseerde partijen.

Deze onderwerpen zullen de komende periode in meer detail worden uitgewerkt. Voor het succes van de API is van groot belang dat daarbij de juiste (combinatie van) keuzes worden gemaakt. Daarom zal ik bij de uitwerking van de bovengenoemde maatregelen de verschillende partijen uit de pensioenwereld en zo nodig andere externe deskundigen betrekken.

Met een pensioenfonds dat langs bovengeschetste lijnen vorm kan worden gegeven, acht ik de afzonderlijke introductie van een API in de vorm van een nieuwe pensioenuitvoerder naast de reeds bestaande pensioenuitvoerders (pensioenfonds, verzekeraar en PPI) niet langer noodzakelijk.

Behalve geschikt voor de uitvoering van buitenlandse regelingen, zal het pensioenfonds in deze vorm ook een verbetering zijn van het reeds bestaande multi-opf. Daarmee kunnen op de Nederlandse markt voor bestaande pensioenfondsen belangrijke schaalvoordelen worden gerealiseerd.

Planning

Na de zomer zal het wetsvoorstel op internet worden geconsulteerd. Vervolgens zal het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer worden gezonden. De planning is dat het wetsvoorstel in het najaar van 2013 in werking zal treden.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp